



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2014

L'eure et l'europe cosmopolitique: des logiques contraires?

Cheneval, Francis

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-110473>

Book Section

Originally published at:

Cheneval, Francis (2014). L'eure et l'europe cosmopolitique: des logiques contraires? In: Auffray-Seguet, Marie; Ferry, Jean-Marc; Leclerc, Arnaud. Europe : Crise et critique. Paris: Pups Presse de l'université de Paris-Sorbonne, 191-220.

Marie Auffray-Segurette, Jean-Marc Ferry,
Arnauld Leclerc (dir.)

Collection « Philosophie appliquée »
Fondée et dirigée par Jean-Marc Ferry et Alain Renaut

Cette collection a vocation à accueillir des ouvrages individuels ou collectifs à travers lesquels la philosophie tente de sortir d'elle-même pour intégrer des champs de questionnement qui lui sont fournis par la réalité historique, sociale, culturelle, intellectuelle ou artistique, politique, économique. Les différents volumes publiés se conçoivent à la fois comme des contributions à une intelligibilité critique de ces champs de réalité qui sollicitent l'investigation du philosophe, et comme des moments d'auto-réflexion de la philosophie sur sa propre capacité à concevoir ce qui est, et qui n'est pas forcément ni elle ni son histoire.

Europe

Crise et critique



Ouvrage publié avec le concours de l'université Paris-Sorbonne et
du Centre international de philosophie politique appliquée
(CIPPA, université Paris-Sorbonne)

Les PUPS sont un service général de l'université Paris-Sorbonne

© Presses de l'université Paris-Sorbonne, 2014
ISBN : 978-2-84050-972-1

Maquette et réalisation : Compo Meca Publishing (64990 Mouguerre)
d'après le graphisme de Patrick Van Dieren

PUPS
Maison de la Recherche
Université Paris-Sorbonne
28, rue Serpente
75006 Paris

pups@paris-sorbonne.fr
<<http://pups.paris-sorbonne.fr>>
Tél. (33) 01 53 10 57 60
Fax. (33) 01 53 10 57 66

L'EURO ET L'EUROPE COSMOPOLITIQUE : DES LOGIQUES CONTRAIRES ?

Francis Cheneval

La question que je pose ici, et à laquelle j'aimerais apporter une réponse aussi précise que possible, présuppose une certaine lecture cosmopolitique de l'intégration européenne. Le cosmopolitisme est une idée ancienne, aussi ancienne que la philosophie elle-même. Il s'agit d'un concept riche en variations, vague et contesté. Lorsque je parle de l'Europe cosmopolitique, je me réfère au cosmopolitisme kantien tel que je le conçois¹ et tel qu'il a été appliqué à l'interprétation de l'intégration européenne par Jean-Marc Ferry². Afin de donner une base conceptuelle à mon exposé, je vais résumer un certain nombre de points importants de la pensée de ce dernier à propos de l'Europe.

Selon Jean-Marc Ferry, l'idée directrice de l'intégration européenne consiste en un cosmopolitisme processuel ou constructiviste, inspiré par Emmanuel Kant. Cette idée repose sur le constat que la République, en tant qu'expression de la volonté d'autodétermination d'une communauté libre de citoyens et garante de droits à caractère universel et transnational, a une valeur morale.

Ce constat, qui est un constat d'irréductibilité de la communauté politique républicaine, est réfléchissant, c'est-à-dire qu'il tient compte de la différence entre, d'une part, une théorie idéale de la liberté individuelle d'un point de vue purement moral – et de tous les droits

¹ Francis Cheneval, *La Cité des peuples. Mémoires de cosmopolitismes*, Paris, Éditions du Cerf, 2005, p. 165-246.

² Parus à Paris, aux Éditions du Cerf, Jean-Marc Ferry, *Europe, la voie kantienne. Essai sur l'identité postnationale*, 2006 et *La République crépusculaire. Comprendre le projet européen in sensu cosmopolitico*, 2010.

qui en découlent –, et, d'autre part, une théorie non idéale de réalisation de cette liberté, supposant un droit de contrainte entre les mains de collectivités dites souveraines. Ce jugement réfléchissant admet que c'est dans les républiques particulières et souveraines que la liberté trouve sa première réalisation légitime. Celle-ci a toujours lieu dans des collectivités disposant d'une compétence, fût-elle minimale, de contraindre en vue de protéger. Sur la base de ce constat, le cosmopolitisme processuel, ou constructiviste, permet d'envisager une réalisation progressive de l'idéal cosmopolitique. Il suppose un point de départ dans l'histoire des États-peuples nationaux et invite à se représenter, dans le cadre d'une théorie non idéale, un acheminement contingent vers l'idéal, tenant compte des conséquences réelles du processus, et du fait qu'il ne s'agit, dans le meilleur des cas, que d'un processus de rapprochement infinitésimal d'une idée directrice. C'est cette idée d'orientation de l'action dans l'histoire par une idée directrice normative, mais compatible avec une théorie naturaliste, qui fait la différence entre le pragmatisme *ad hoc* et le pragmatisme doté d'une orientation normative et d'une conception raisonnable de l'histoire.

En quoi consiste cet idéal vers lequel le processus d'une histoire raisonnable devrait évoluer ? Étant donné le statut moral du droit individuel et de la collectivité qui le protège, l'intégration politique au-delà de l'État-peuple, au-delà de la République, ne peut être pensée ni selon le principe de la négation des peuples particuliers, ni selon le principe de la négation des libertés et droits constitutionnels et transnationaux. Sont à exclure les deux côtés de la même médaille, à savoir l'individualisme cosmopolitique niant la particularité des Républiques, et le nationalisme absolutiste niant la dimension transnationale des droits individuels. L'individualisme cosmopolitique confond le concept d'individu porteur de droits humains avec l'être humain concret, inséré dans une histoire vécue et dans une communauté particulière. Le nationalisme absolutiste, d'autre part, constitue une sorte de monadologie politique. Il repose sur les présuppositions a-historiques de la singularité du peuple et de l'État-nation comme finalité réalisée, et ce faisant il immobilise l'histoire. Il méconnaît la dimension transnationale des libertés et des droits. Le républicanisme

national-souverainiste et le cosmopolitisme se réfèrent tous deux à l'histoire, mais de manière opposée. Le national-souverainisme substantialise un certain moment de l'histoire comme finalité de l'histoire. Le cosmopolitisme processuel considère un certain moment de l'histoire comme point de départ légitime mais contingent. Le national-souverainisme substantialise l'intérêt national. Il immobilise l'histoire. Sur le plan empirique, il méconnaît également le caractère complexe et non homogène de toute entité politique.

Le modèle cosmopolitique est donc celui d'une intégration libre, graduelle et dynamique entre des États-peuples qui se lient par des traités. Par ce biais, ils se reconnaissent des contraintes institutionnelles communes, en vue de certains objectifs politiques communs. Par ces mêmes traités, les peuples aspirent à l'élargissement des droits de leurs citoyens respectifs au-delà de leurs propres territoires, par la reconnaissance réciproque de droits transnationaux. S'ajoutent à cet objectif un certain nombre de bonnes raisons utilitaristes d'accroissement de prospérité et de garantie de stabilité.

L'intégration européenne suit cette logique cosmopolitique. Elle se décline selon une structure tripartite d'organisation démocratique interne, de droits des peuples et de droits des citoyens transnationaux. Selon Jean-Marc Ferry, l'épure juridique fondamentale de l'Union européenne a été anticipée il y a deux siècles dans le *Projet de paix perpétuelle* d'Emmanuel Kant (1795). Ferry défend une Europe cosmopolitique : par « idée cosmopolitique », il n'entend pas « État mondial », et s'avère en cela tout à fait fidèle à Kant. L'idée cosmopolitique retient trois niveaux de relations du droit public : 1. le droit interne de la cité, ou *jus civitatis* ; 2. le droit des gens, ou *jus gentium* ; 3. le droit cosmopolitique, ou droit des citoyens du monde, ou *jus cosmopoliticum*. Le premier niveau est celui de l'État nation démocratique ; le deuxième niveau, celui du droit international entre des États démocratiques ; le troisième niveau, celui d'un système des droits individuels transnationaux que les ressortissants de tous les États peuvent revendiquer³.

3 Jean-Marc Ferry, *Europe, la voie kantienne*, op. cit.

Selon Jean-Marc Ferry, l'idée d'intégration européenne et sa réalisation progressive prennent appui sur la conception juridique d'un croisement de ces trois niveaux du droit public. Dans le cadre de l'Union européenne, certains éléments renvoient aussi bien au *jus civitatis* qu'au *jus gentium*. Cependant, le droit commun européen retient et approfondit en outre des éléments propres au *jus cosmopoliticum*. Tel est le cas de la liberté de circulation et de la liberté d'installation des personnes sur tout le territoire de l'Union. Selon Jean-Marc Ferry toujours, le principe structurel de l'Union européenne consiste autant en la distinction interne des trois volets de droit public de l'Union européenne qu'en leur interconnexion. À cela s'ajoute l'impératif, pour l'Union, de pousser le principe coopératif aussi loin que possible au-delà de ses frontières. Nous pourrions intégrer à ce propos une politique communautaire de défense. Même en se dotant d'instruments de défense communautaire, l'Union européenne pourrait demeurer respectueuse des souverainetés de ses États membres, grâce à certaines dispositions relatives à la possibilité d'abstention et au consentement formel en vigueur.

C'est dire qu'il ne s'agit pas, à propos de l'intégration européenne, de rattraper le temps perdu face à la formation d'un État fédéral classique à l'image des États-Unis d'Amérique ou de l'Allemagne. Jean-Marc Ferry a montré que c'était aussi sur le plan historique que le modèle européen faisait sens. Suivant Nicole Gnesotto, il parle de « l'apprentissage du partage et de la relativité du pouvoir » qui convient à une situation de multipolarité et d'interdépendance⁴. Ce modèle de « co-souveraineté » pourrait bien être l'avenir de la gouvernance globale.

Dans le prolongement de cette lecture cosmopolitique de l'UE, j'aimerais poser deux questions. Elles se posent bien entendu de manière théorique et philosophique, mais elles nous sont aussi imposées par la crise.

1. Le marché commun et unique est-il compatible avec l'idée d'une Europe cosmopolitique ?
2. La monnaie unique est-elle compatible avec l'idée d'une Europe cosmopolitique ?

⁴ Jean-Marc Ferry, *La République crépusculaire*, op. cit.

Je ne parlerai pas des caractéristiques empiriques des deux institutions, ni des détails de la réalisation imparfaite de leurs principes. Je ne discuterai pas non plus la question de savoir si la zone euro est une zone monétaire optimale. S'agissant des deux institutions que sont le marché commun et la monnaie unique, je ne traiterai que des principes ou règles constitutifs. Cela parce que les deux questions que je pose sont de nature institutionnelle. Je m'attacherai donc aux descriptions institutionnelles du marché commun et de la monnaie unique et je les mettrai en rapport avec la description institutionnelle de l'Europe cosmopolitique que je viens d'énoncer.

LES PRINCIPES CONSTITUTIFS DU MARCHÉ COMMUN

1. Principe de libre circulation des personnes, capitaux, services, biens
2. Interdiction d'entraves tarifaires, d'entraves fiscales discriminatoires et de restrictions quantitatives à la libre circulation
3. Non-discrimination des personnes naturelles et juridiques et réciprocité de l'ouverture des marchés publics
4. Reconnaissance mutuelle des régulations et standards (principe de Cassis-de-Dijon) : Ce principe découle de l'ancien article 28 du traité CE (aujourd'hui article 34 du TFUE). Il interdit des mesures protectionnistes techniques, et est nommé ainsi d'après l'*arrêt Cassis de Dijon* (affaire 120/78 du 20 février 1979 de la Cour de justice de l'Union européenne : CJUE). Le principe prévoit la reconnaissance mutuelle, par les États membres de l'Union européenne, de leurs réglementations respectives, en l'absence d'harmonisation communautaire.

Il me semble clair que les deux premiers principes portant sur la libre circulation garantissent des libertés horizontales dans l'esprit du troisième article définitif du cosmopolitisme kantien. De manière positive, on pourrait dire que ces deux principes rendent explicite et cohérent ce que Kant n'a formulé que de manière restreinte et nuancée dans son troisième article définitif du *Projet de paix perpétuelle*. Le régime européen des quatre libertés dépasse largement ce qui était prévu par Kant comme liberté horizontale et transnationale. Mais cela ne constitue

pas une violation du troisième article définitif, dans la mesure où Kant justifie ces restrictions, dans son troisième article définitif, par une argumentation *in hypothesi*. C'est-à-dire qu'il détermine le minimum de libertés transnationales acceptables du point de vue d'une théorie cosmopolitique. Cela ne signifie pas dire que le droit cosmopolitique dans le sens de Kant *doit* être restreint, mais qu'il *peut* être restreint. Le marché commun de l'UE réalise le concept du droit cosmopolitique dans son intégralité. Cela veut dire qu'il réalise le droit cosmopolitique *in thesi*, qu'il conçoit la liberté transnationale dans son intégralité, avec la totalité de ses conséquences économiques et politiques.

Le troisième principe du marché commun (la non-discrimination et l'ouverture réciproque des marchés publics) désigne une ouverture mutuelle horizontale et non pas une délégation de compétence à un État supranational. Il ne porte pas atteinte à la structure tripartite du droit cosmopolitique, il ne réduit pas le *ius gentium* et le *ius cosmopoliticum* au *ius civitatis*, pour le dire avec les mots de Jean-Marc Ferry.

On peut en dire autant du principe Cassis-de-Dijon. C'est un principe de reconnaissance mutuelle et non pas d'autorité supraétatique. Bien sûr, il ne s'applique qu'en l'absence de réglementation harmonisée au plan européen. Il y a donc une sorte de subsidiarité inversée dans ce principe. Concernant le marché commun, le droit européen n'est pas subsidiaire par rapport au droit national, mais le principe de reconnaissance mutuelle est subsidiaire par rapport au droit européen. On peut donc concevoir que l'importance du principe de reconnaissance mutuelle diminue à mesure que progresse l'harmonisation au niveau européen. Mais l'harmonisation au plan européen passe par les institutions, qui reflètent un équilibre institutionnel entre les législations nationale, intergouvernementale et supranationale, et l'effet direct de l'UE sur l'individu ne s'applique que dans le cas des directives. Le droit européen conserve donc, même en cas d'eupéanisation, un pilier législatif national.

Dans l'ensemble, l'idée que les principes constitutifs du marché commun sont compatibles avec le modèle cosmopolitique de l'UE paraît tout à fait défendable. L'unité du marché ne repose pas sur une unité étatique relevant strictement d'un *ius civitatis*. Ce verdict ne

concerne pas – et ne dit rien sur – les effets à long terme d'un marché commun sur la structure étatico-politique de l'UE. Il est possible que la cadence élevée de mobilité et d'échanges dans l'UE transforme cette structure cosmopolitique en une structure étatique. Mais ce sont là une conjoncture historique et une hypothèse empirique justiciables d'une analyse *ex post*. Pour le moment, la mobilité des personnes en Europe reste relativement modeste. La liberté – juridique – de circuler se heurte à des obstacles culturels et linguistiques. On ne peut donc court-circuiter les facteurs culturels et extrapoler un développement vers un *ius civitatis* sur la seule foi des libertés formelles de circulation et d'échange.

LES PRINCIPES CONSTITUTIFS DE L'UNION MONÉTAIRE

Dans le cas du marché commun, il est relativement facile d'identifier les principes constitutifs sur lesquels fonder une description institutionnelle. Mais quels seraient les principes constitutifs de l'union monétaire ? La question n'est pas simple. La création de la monnaie unique semble davantage servir des objectifs concrets que reposer sur des principes économiques ou politiques fermes. Ces objectifs seraient :

- répondre à l'impossibilité de mettre en place un système de taux de change contrôlable entre les membres du marché commun
- réduire les divergences entre les économies dans leurs réactions aux chocs

- se doter de mécanismes aptes à remédier aux divergences des taux d'inflation, taux d'intérêt, taux de croissance, coûts horaires du travail, etc.

Nous aurions donc affaire à une conception instrumentale de la monnaie unique. Elle aurait été instaurée en vue d'atteindre certains objectifs économiques. Mais dès le début des négociations de la zone euro, il était clair que la réalisation desdits objectifs était loin d'être garantie⁵. D'éminents économistes ont même prévenu que les divergences auxquelles on espérait remédier par l'introduction de la monnaie unique s'en trouveraient au contraire renforcées.

⁵ Richard E. Baldwin et Charles Wyplosz, *The Economics of European Integration*, London, McGraw-Hill, 2012.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) a constitué une réponse à cet avertissement, et à ce qui a découlé du fait qu'il n'a pas été entendu. L'article 8.2 du traité concentre les compétences d'évaluation des politiques budgétaires des États membres et de sanction dans les mains de la Commission européenne et de la Cour de justice européenne. Ce traité ne touche donc pas à la compétence-compétence des États membres. Les États signataires se soumettent à des contrôles et sanctions extérieurs du type de ceux qui existent dans d'autres domaines du droit international, comme l'énergie nucléaire ou les droits de l'homme. D'autres réponses au problème des déséquilibres économiques avaient été proposées, comme celle de Jacques Delors, consistant en une fédéralisation des politiques budgétaires, économiques et sociales. Je ne voudrais pas excéder mes compétences de philosophe et porter un jugement sur le bien-fondé de l'une ou l'autre des stratégies macro-économiques en présence. Mais lorsque l'on s'interroge sur les principes qui gouvernent la zone euro, un point paraît évident : conformément à la logique économique, la monnaie unique implique nécessairement la convergence. Il s'agit d'une convergence qui se laisse d'abord expliciter en termes purement économiques. Cet impératif de convergence s'applique notamment :

1. à la stabilité des prix : écart du taux d'inflation de 1,5 % par rapport à celui de trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix
2. à la situation des finances publiques :
 - déficit public (État + sécurité sociale) annuel inférieur à 3 % du PIB
 - dette publique (ensemble des emprunts contractés par l'État et l'ensemble des administrations publiques, dont les organismes de sécurité sociale) inférieure à 60 % du PIB
3. aux taux d'intérêt à long terme : ils ne doivent pas dépasser de plus de 2 % ceux des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

Il est évident que le deuxième critère, celui de la dette publique et des emprunts contractés par l'État et l'ensemble des administrations publiques, organismes de sécurité sociale inclus, engage directement

la politique de chaque pays, au sens profond du terme politique. La monnaie unique implique donc une convergence économique en surface, et une convergence politique dans la profondeur des structures et institutions. Cette convergence politique peut se faire, il est vrai, de manière volontaire dans chaque État membre, comme il est prévu par le TSCG. Mais en cas de non-respect des critères, il faut l'imposer par la contrainte, sans quoi la raison d'être de la monnaie unique disparaîtrait. Pire, les conséquences d'une amplification des divergences se feraient au détriment du bien-être de tous les participants.

On peut ajouter qu'initialement, l'introduction de la monnaie unique avantagerait les économies exportatrices performantes qui se trouvaient dotées d'une monnaie sous-évaluée par rapport à la puissance de leur économie. C'était l'inverse pour les économies moins performantes qui se trouvaient liées à une monnaie surévaluée par rapport à leur puissance économique. Cela a engendré, et continue d'engendrer, une dynamique contraire aux objectifs de stabilité et de convergence. Ce qui, à son tour, augmente la probabilité de non-respect des critères de convergence et rend plus pressant l'impératif d'opter pour la rupture ou la fédéralisation. D'où j'avancerai que, dans le meilleur des cas, l'euro me semble avoir été conçu comme une ruse historique monumentale pour fédéraliser les pays européens malgré eux. Le choix de la monnaie unique aurait été un choix constitutionnel caché en faveur d'un modèle fédéral européen. L'euro représenterait le point de culmination de la politique de l'engrenage.

Est-ce un choix pour l'État fédéral et contre l'Europe cosmopolitique ? Pas forcément, car l'État fédéral peut être conçu de deux manières. Soit comme pouvoir constituant unique, soit comme pluralité de pouvoirs constituants, voire d'États-peuples. De plus, le fédéralisme concurrentiel peut être doté d'un système de transferts subsidiaires et de redistribution verticale. Ainsi il laisse intactes l'intégrité des États membres de même que leur souveraineté fiscale et budgétaire. Un tel État fédéral ne transformerait pas la nature constitutive de l'UE au regard de ses pouvoirs constituants, c'est-à-dire les peuples membres de l'UE. Ceux-ci ne seraient pas réduits à n'être plus qu'un seul pouvoir constituant.

Cette affirmation semble être soutenue par Jürgen Habermas dans son livre récent *La Constitution de l'Europe*, en lequel il prévoit une pluralité

de pouvoirs constituants pour l'UE⁶. Le problème est qu'Habermas considère l'État fédéral, même lorsqu'il consiste en un fédéralisme concurrentiel, comme c'est le cas pour la Suisse, comme un État fondé sur un seul pouvoir constituant, à savoir l'ensemble des citoyens. La fédéralisation de l'UE signifierait donc une transformation vers un *ius civitatis*, au détriment du *ius gentium* et du *ius cosmopoliticum*. Mais mon analyse personnelle du système constitutionnel Suisse⁷ mène à la conclusion qu'un État fédéral comme la Suisse est fondé sur une pluralité de pouvoirs constituants. La constitution fédérale suisse n'annule pas ce fait, au contraire elle l'affirme. De surcroît, toutes les constitutions cantonales sont basées sur la formule démocratique originaire « Nous, le peuple ». La Suisse n'est pas une démocratie avec un peuple singulier, mais une demoï-cratie avec une pluralité de peuples fondateurs et donc de pouvoirs constituants. Il ne s'agit pas de rouvrir l'épineuse question de la pertinence du modèle suisse pour l'Union européenne. Mais il est sûr que le fédéralisme laisse ouverte une certaine marge de manœuvre selon laquelle des compétences de contrôle et de sanction sont centralisées, non pas pour supprimer mais pour stabiliser les États membres afin de mieux protéger leur existence et leurs compétences.

Les réflexions qui découlent des questions posées mènent à une conclusion mitigée. Je résume en quatre points :

1. J'ai essayé de montrer que le marché commun reposait sur des principes constitutifs compatibles avec le modèle cosmopolitique de l'UE.
2. Concernant la monnaie unique, l'interprétation est plus complexe. L'euro a constitué une ruse pour engager des pays et leurs citoyens dans une logique d'engrenage à un sens unique, vers la fédéralisation. C'est extrêmement regrettable d'un point de vue démocratique. C'est

6 Jürgen Habermas, *La Constitution de l'Europe*, trad. Christian Bouchindhomme, Paris, Gallimard, p. 91-105.

7 Dont on peut lire une version succincte dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 30 mai 2012 et une version plus complète dans les *Studia Philosophica*, Bâle, Schwabe, 2012.

la logique du « Sachzwang » et non pas la logique de l'union choisie démocratiquement. Mais pour ce qui est des implications d'un tel scénario au regard du modèle cosmopolitique, le bilan est moins négatif. En fonction du modèle choisi, un État fédéral ne constitue pas nécessairement une négation de l'idée cosmopolitique. À condition que cet État fédéral soit composé de peuples qui représentent les pouvoirs constituants de cet État fédéral.

3. Il me semble qu'il faut distinguer entre un principe de fermeture et une réduction de la structure tripartite du modèle européen à l'un des trois éléments, à savoir au *ius civitatis*, *ius gentium* ou *ius cosmopoliticum*. Le troisième élément, le *ius cosmopoliticum* ne peut pas connaître de fermeture *stricto sensu*. Mais l'Union européenne a considérablement élargi le nombre de droits transnationaux *ratione materiae*, comme diraient les juristes. Dans le même temps, l'Union européenne limite la portée de ces droits *ratione personae*, même s'il ne faut pas oublier les progrès qui ont été faits par rapport aux droits des ressortissants non européens résidants dans l'Union européenne depuis longtemps⁸. La grande différence avec le cosmopolitisme, c'est que chez Kant les droits individuels rattachés au *ius cosmopoliticum* ne connaissent pas de délimitation *ratione personae*. Cela vaut aussi pour les États membres de la fédération cosmopolitique. Comparés aux droits transnationaux dans l'Union européenne, les droits cosmopolitiques chez Kant sont beaucoup plus restreints. Kant prévoit un droit de visite et non pas un droit de résidence. Ceci à juste titre, puisque Kant parle de droits universels. Sur ce point précis, l'Union européenne a donc franchi un pas au-delà du modèle kantien vers un modèle d'État fédéral plus classique où les droits sont plus substantiels, mais limités aux ressortissants des États membres. On a donc affaire à une fermeture, dans le cas du troisième élément. Une fermeture dont la justification politique et pragmatique est tout à fait compréhensible. Cependant, la limitation formelle aux États « européens » et leurs ressortissants ne correspond pas à l'idéal cosmopolitique. La fermeture est justifiable en ce qu'elle

8 Cf. Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

exprime une responsabilité en actes de préservation de la gouvernabilité. Le cosmopolitisme processuel prévoit de considérer cette fermeture comme provisoire et soumise à un principe d'élargissement constant dans les limites de la gouvernabilité.

4. Le cosmopolitisme processuel implique que la formation de nouveaux peuples reste possible d'un point de vue normatif. Le modèle tripartite ne prescrit pas de manière concrète qui sont les peuples qui font partie du système. Il ne circonscrit ni ne substantialise les peuples. C'est dire qu'il ne serait pas *a priori* illégitime, selon ce modèle, que l'Union européenne effectue une réduction vers un *ius civitatis* d'État fédéral, bien que plus complexe que tous ceux que nous connaissons, du moment qu'elle demeurerait intégrée en une structure tripartite plus globale. Le système de cosmopolitisme processuel implique une constante adaptation des unités, sans qu'on puisse en prescrire les concrétisations institutionnelles et socio-culturelles. Au sein du système, il peut y avoir des fragmentations ainsi que des réductions de complexité par des processus d'unification étatique, tant que ces processus s'effectuent de manière pacifique et démocratique. Le cosmopolitisme processuel nous interdit d'immobiliser le processus civilisationnel en Europe et d'identifier l'Union européenne à l'idéal pour l'éternité. Le cosmopolitisme processuel met en valeur l'acquis institutionnel de l'Union européenne, mais il nous pousse à le dépasser dans la mesure du possible vers d'autres horizons. Un eurocentrisme cosmopolitique serait donc une contradiction. Ainsi, il ne me semble pas qu'il y ait incompatibilité *a priori* entre l'affirmation selon laquelle l'Union européenne actuelle se dessine selon le paradigme cosmopolitique et un scénario de consolidation de certains États membres de l'Union européenne en une structure étatico-fédéraliste. À condition que les peuples qui se dissolvent pour se reconstituer en un seul pouvoir constituant européen le fassent de manière volontaire et démocratique. Or il est peu probable qu'il en aille ainsi. L'option d'un État fédéral selon le modèle composé d'une pluralité de pouvoirs constituants reste donc la plus réaliste. Pour autant qu'elle laisse intacte la constitutionnalité de peuples membres, elle n'est pas nécessairement en opposition avec le modèle cosmopolitique.

LA CRISE D'ADOLESCENCE DE L'EUROPE INSTITUTIONNELLE

Nicolas Levrat

La crise que traverse actuellement l'Europe est violente. Elle déstabilise dangereusement les institutions européennes et nationales. Certains y voient déjà les prémices d'un effondrement du projet d'intégration européenne, le retour de l'Europe à ses vieux démons. Ce n'est, hélas, pas impossible, et le but de la présente contribution n'est pas de minimiser l'ampleur ou la profondeur de cette crise. Il me semble cependant nécessaire de la qualifier pour ce qu'elle est, et non d'en faire le prétexte à la projection de phantasmes, que ce soient ceux des eurosceptiques, ceux des nostalgiques de ces grands soirs qui ne sont pas venus ou ceux des tenants d'autres chimères, européennes ou pas.

Il ne s'agit ainsi pas d'une crise annonçant une fin ou un retour en arrière. Il s'agit plutôt d'une crise liée à une transition brutale, qu'il me paraît approprié de qualifier de crise d'adolescence ; c'est le double constat qu'il s'agit à la fois d'une crise de croissance et d'une crise d'identité qui autorise cette qualification. Ainsi la crise économique et monétaire n'est pas la crise qui va nous intéresser principalement dans ces prochaines pages. La crise de l'euro pousse la crise d'adolescence institutionnelle de l'UE, déjà présente, à un stade paroxystique. Ce qui signifie que comme pour la crise économique, une sortie de crise va aussi devoir être prochainement trouvée à cette crise institutionnelle.

La phase d'adolescence des institutions européennes est en effet plus ancienne que la crise de la dette grecque de 2010. Elle remonte probablement au traité de Maastricht, lequel capture – maladroitement, provoquant ainsi le début de la crise d'adolescence de l'UE – la dynamique instituée par l'acte unique européen (1986) et la réalisation du marché

intérieur qui en découle d'une part, et la réorganisation géopolitique de l'Europe provoquée par l'effondrement du « bloc de l'Est » (1989-1991) de l'autre. C'est une longue crise... suffisamment peu violente pour permettre la poursuite de la croissance de l'UE, comme nous allons le voir. Les dirigeants européens, conscients de la nature et de l'importance de la crise institutionnelle, ont bien essayé de l'abrégier, avec notamment de multiples révisions des traités (après Maastricht en 1992, Amsterdam en 1997, Nice en 2000, le traité établissant une constitution pour l'Europe en 2004 [jamais entré en vigueur], et enfin Lisbonne en 2007), dont aucune n'apporte les éléments d'une transition vers l'âge adulte.

Une double crise de croissance

Cette crise d'adolescence institutionnelle est, dans les faits, une double crise de croissance, et une quadruple crise d'identité. Pour ce qui est de la crise de croissance, il y a une double et fulgurante croissance de l'UE : un élargissement géographique premièrement, bien visible, qui modifie évidemment et substantiellement la dimension démographique et les potentialités de puissance de l'UE en tant qu'acteur sur la scène internationale. Mais aussi une croissance majeure et spectaculaire des compétences attribuées à la CEE, qui passe d'ailleurs en quelques années du statut d'autorité de régulation économique à celui de pouvoir politique majeur (compétente en matière de justice et d'affaires intérieures, dotée d'une monnaie propre, conduisant des politiques publiques élaborées – cohésion économique et sociale, environnement, recherche, santé – et dotée des instruments d'une politique extérieure) ce qui d'ailleurs génère le premier élément de la crise d'identité, puisque ces transformations engendrent une succession d'appellations pour cet « objet politique non identifié » qu'est le projet d'intégration européenne¹. Ces deux élargissements (géographique et de compétences) simultanés génèrent une quadruple crise d'identité qu'il convient d'identifier et analyser.

¹ Expression utilisée par Jacques Delors en septembre 1985 devant le Parlement européen pour définir les Communautés. Voir Gaëtane Ricard-Nihoul, *Pour une fédération européenne d'États-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*, Bruxelles, Larcier, 2012.

Une quadruple crise d'identité

Premièrement, et ce n'est jamais simple en termes d'identité, « l'Europe » institutionnelle change de nom. Le 1^{er} novembre 1993, avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la Communauté économique européenne (CEE, instituée par le traité de Rome de 1957) est remplacée par une Communauté européenne (CE). Dans le même temps, le traité de Maastricht institue l'Union européenne, qui est à cette époque la dénomination de l'ensemble constitué par les Communautés européennes et des mécanismes de coopération intergouvernementale, organisés autour des trois Communautés européennes². Le 1^{er} décembre 2009, le traité de Lisbonne entre en vigueur ; il modifie le traité de Rome instituant la CEE (que le traité de Maastricht avait modifié sans l'abolir) et la Communauté européenne – laquelle avait succédé à la Communauté économique européenne le 1^{er} novembre 1993 avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht – disparaît. Si les juristes, parce qu'ils lisent les traités, le savent³, cette modification, pourtant importante, a été peu publicisée. C'est donc aujourd'hui l'Union européenne qui remplace, et donc succède à, la Communauté européenne. Pour ne rien simplifier, cette nouvelle Union européenne n'est pas de la même nature que celle qui a existé en 1993 et 2009. Elle ressemble plus à la Communauté européenne (qui elle aussi exista de 1993 à 2009) qu'à l'ancienne Union européenne. Par exemple, les institutions de la Communauté deviennent celles de l'Union... Il faut avouer qu'en termes d'identité nominale, cela est un peu compliqué, donc déstabilisant !

Deuxièmement, les élargissements géographiques de l'UE ne facilitent pas la construction d'une identité européenne cohérente. Ainsi le modèle d'une identité de type « identité nationale » que certains rêvent de pouvoir

² L'article A, 3^e alinéa du traité de Maastricht indique : « L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité. » (*Journal officiel des Communautés européennes [JOCE]*, n° C 191, du 29 juillet 1992).

³ L'article 1^{er} al. 3 du traité sur l'Union européenne (TUE) tel que modifié par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne indique ainsi : « L'Union se substitue et succède à la Communauté européenne » (*Journal officiel de l'Union européenne [JOUE]*, n° L 326/16, du 26 octobre 2012).

appliquer à l'UE ne fonctionne que mal⁴. Même si les identités nationales sont aussi des constructions, qui parfois se permettent des libertés avec l'histoire telle qu'elle s'est effectivement déroulée⁵, les États-nations européens ont pour beaucoup des constructions identitaires relativement anciennes (soulignons tout de même qu'il y a de nombreuses exceptions en Europe centrale et dans les Balkans, où de nouveaux découpages nationaux ont été effectués après 1989⁶). Dans cette dynamique d'élargissements continus, la fonction identitaire d'une histoire partagée n'est guère efficiente. Ainsi le slogan choisi pour célébrer les 50 ans du traité de Rome fondateur de la CEE, « Ensemble depuis 1957 », traduit dans les vingt-trois langues officielles de l'UE de 2007, a dû être curieusement perçu en Hongrie, où l'arrivée des chars soviétiques en novembre 1956 n'avait pas été l'occasion d'une démonstration de grande solidarité européenne... Drôle d'ensemble que cette Europe. De plus, ces élargissements successifs inquiètent certains au sein des États fondateurs, qui essaient de mettre en avant l'identité culturelle d'une Europe chrétienne⁷, laquelle servirait à la fois de socle à une identité européenne et de limite aux élargissements...

4 Le traité établissant une Constitution pour l'Europe indiquait en son article I-8 les « symboles de l'Union », à savoir « le drapeau de l'Union représente un cercle de douze étoiles d'or sur fond bleu, l'hymne de l'Union est tiré de l'"Ode à la joie" de la neuvième symphonie de Ludwig van Beethoven, la devise de l'Union est : "Unie dans la diversité", la monnaie de l'Union est l'euro » et enfin « la journée de l'Europe est célébrée le 9 mai dans toute l'Union » (JOUE, N° C 310/13, du 16 décembre 2004). Ces symboles, perçus comme trop suggestifs de la quasi-existence d'un État européen (comme l'était l'idée d'une Constitution) dont l'émergence aurait effrayé les citoyens français et néerlandais (qui par référendums les 29 mai et 1^{er} juin 2005 ont rejeté ce traité), n'ont pas été repris par le traité de Lisbonne. Et donc, bien que dans les faits le drapeau, l'hymne, la monnaie et la journée de l'Europe existent, il n'en est pas fait mention dans les textes fondateurs de l'Europe institutionnelle actuelle.

5 Voir notamment le remarquable ouvrage de Liah Greenfeld, *Nationalism. Five Roads to Modernity*, London, Harvard University Press, 1992.

6 Les trois États baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie), la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, le Monténégro, la Serbie ont tous acquis une nouvelle identité après 1989.

7 De nombreux débats dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe (2001-2004) ont porté sur l'inscription ou non, dans le préambule ou dans le texte du traité établissant une Constitution pour l'Europe, des « racines chrétiennes de l'Europe » (voir <<http://european-convention.eu.int/>> pour le détail des interventions sur ce point).

Troisièmement, la crise monétaire qui dure depuis 2010 est une crise des mécanismes de la zone euro, plus qu'une crise de l'UE dans son ensemble. Mais bien évidemment, jusqu'à présent, lorsque les questions d'identité européenne se posaient, c'était principalement par rapport à l'UE dans son ensemble, alors qu'il semble aujourd'hui nécessaire d'intégrer, en sus, le paramètre d'une différenciation interne. Ainsi le probable renforcement de l'intégration monétaire et institutionnelle de la zone euro risque de consacrer l'émergence d'une entité de « l'Euroland », avec probablement sa demande d'identité propre, différente de celle de l'UE. L'Europe va-t-elle vers un enchevêtrement d'identités articulées ? Sans oublier que les identités nationales ne semblent pas décidées à s'effacer, et que même de fortes revendications identitaires régionales (Catalogne, Écosse, Euzkadi, Flandre, etc.) s'éveillent. Voilà qui promet des solutions identitaires complexes, probablement fort différentes du narratif unificateur d'une histoire européenne calquée sur la logique des récits nationaux.

Quatrièmement, et c'est probablement le principal problème que met en lumière l'amplification de la crise d'identité européenne générée par la crise économique, reste indéterminée l'identité vers laquelle devrait tendre une UE sortie de sa crise d'adolescence institutionnelle (l'OPNI de Jacques Delors est, plus de 25 ans après sa première énonciation, toujours d'actualité). Si la sortie « heureuse » de la crise d'adolescence est le passage à l'âge adulte – avec sous des modalités diverses la reproduction (ou l'opposition au) du modèle incarné par les parents – il est plus que douteux que l'UE sorte de sa crise identitaire en reproduisant le modèle de ceux qui l'ont enfantée, à savoir six États européens, tels qu'ils étaient dans les années 1950 ou tels qu'ils ont évolué depuis. Elle ne semble pas non plus se diriger vers un modèle en radicale opposition aux acquis nationaux comme avaient pu le rêver certains intellectuels⁸. Et si la sortie de la crise d'adolescence devait – malgré mes doutes – impliquer le passage à un système institutionnel qui s'inspirerait d'un modèle étatique, de quel modèle devrait-il s'agir ?

8 Voir notamment Denis de Rougemont, « De l'Europe des États coalisés à l'Europe des peuples fédérés », *Schweizer Monatshefte* 58, 1978.

Le modèle fédéral allemand ? Le modèle républicain français ? Le modèle parlementaire britannique ? En fait, l'une des caractéristiques d'une construction nationale est précisément de se définir un modèle propre, qui incarne une identité nationale distincte des autres identités nationales. On peut cependant douter que même une UE adulte se fonde, comme la plupart des États que nous connaissons, sur le socle identitaire d'une nation⁹.

Bien sûr, des modèles alternatifs à une construction de type national ont été proposés. Une « fédération d'États-nations¹⁰ », une Fédération¹¹, une démocratie cosmopolitique¹², une démocratie postnationale¹³, ou encore une Europe des régions¹⁴, dans laquelle la recomposition du pouvoir ne se ferait pas uniquement au niveau européen, mais simultanément par dépassement « par le haut » (UE) et « par le bas » (régions) des États européens¹⁵.

ANALYSE DE LA CRISE INSTITUTIONNELLE

Nous allons essayer de montrer dans les pages qui suivent l'intérêt d'une lecture de l'évolution de l'Europe institutionnelle selon le

- 9 Voir sur ce point également Liah Greenfeld, *Nationalism. Five Roads to Modernity* (op. cit.) qui montre que la constitution des nations s'est faite aux forceps, ce qui ne serait aujourd'hui plus possible, notamment en raison du développement des garanties européennes et internationales des droits fondamentaux des individus et des droits des minorités (lesquels sont expressément garantis par l'art. 2 TUE, tout comme le sont les identités nationales par l'art. 4 TUE).
- 10 Voir l'ouvrage de Gaëtane Ricard-Nihoul, préfacé par Jacques Delors : *Pour une fédération européenne d'États-nations*, op. cit.
- 11 Olivier Beaud, *Théorie de la fédération*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2007.
- 12 David Held, *Cosmopolitanism. Ideals and Realities*, Cambridge, Polity Press, 2010.
- 13 Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union. A Response*, Cambridge, Polity Press, 2012 et Jean Marc Ferry, *Europe, la voie kantienne. Essai sur l'identité postnationale*, Paris, Éditions du Cerf, 2005.
- 14 C'est une rhétorique qui a été portée par l'Assemblée des régions d'Europe, fondée en 1985, mais qui est aujourd'hui en perte de vitesse. Voir le site <<http://www.aer.eu/fr/>>, et Nicolas Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur le pouvoir local dans un monde global*, Bruxelles, Peter Lang, 2005.
- 15 Voir notamment les nombreux écrits de Denis de Rougemont sur la thématique. L'un des plus explicite : « Vers une fédération des Régions », dans *La Révolution fédéraliste*, Paris, Presses d'Europe, 1969, p. 57-80.

paradigme de la crise d'adolescence. Deux niveaux d'analyse s'imposent. Tout d'abord, une crise interne de chacune des institutions¹⁶ qui au fil des années se sont toutes transformées pour ne plus correspondre à ce qu'elles prétendaient initialement être, d'où un déséquilibre interne à chacune des institutions. Ensuite, une crise du système institutionnel dans son ensemble, que ce soit au niveau horizontal – interinstitutionnel dans le jargon de l'UE – ou vertical (entre les institutions de l'UE et celles des États membres).

La crise au sein de chacune des institutions

Le Parlement européen (PE) est certainement, de toutes les institutions, celle qui a le plus radicalement changé de nature. Composé de « délégués que les Parlements [nationaux] sont appelés à désigner en leur sein une fois par an¹⁷ » à l'origine, il est depuis 1979 composé de parlementaires élus au suffrage direct. Il a aujourd'hui, et ce malgré les discours volontaristes et ambitieux des Parlementaires européens les plus dynamiques¹⁸, deux problèmes majeurs liés à son adolescence institutionnelle. Premièrement, il n'est pas le Parlement européen. Les fonctions budgétaires et législatives sont partagées entre le PE et le Conseil (articles 14 § 1 et 16 § 1 TUE), lesquels agissent conjointement, tant dans le domaine budgétaire que législatif, sur initiative de la Commission. Le Parlement n'apparaît ainsi que comme l'une des chambres d'un législatif européen (l'autre étant le Conseil des ministres, comme par exemple le Bundesrat dans le Parlement allemand). Il n'est même pas certain que ce soit la première des chambres de ce Parlement européen (historiquement en tous cas, ce n'était pas le cas), même si ses

16 Selon l'art. 13 TUE, « Les institutions de l'Union sont : le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne, la Cour des comptes. » Nous reprendrons ci-dessous les institutions dans l'ordre dans lequel elles sont énoncées dans cet article.

17 Article 21 du traité de Paris du 25 avril 1951 établissant la CECA.

18 Voir ainsi notamment les initiatives et publications du Groupe Spinelli, créé au sein du Parlement européen et notamment animé par Daniel Cohn-Bendit, Andrew Duff, Sylvie Goulard et Guy Verhofstadt (voir www.spinelligroup.eu).

efforts pour transformer les modalités de désignation de la Commission européenne (voir l'art. 17 § 7 TUE) tendant à rapprocher l'UE d'un modèle de régime parlementaire, dont le PE serait la Chambre principale.

Deuxièmement, il n'existe pas de culture politique européenne partagée. L'adhésion des pays anciennement communistes, au sein desquels, pour des raisons historiques évidentes, les clivages élites/individus populaires, progressistes/conservateurs, gauche/droite ne sont pas les mêmes et n'ont pas la même signification qu'en Europe anciennement occidentale – sans compter qu'ils ne se recoupent pas selon la même géométrie –, conduit à transformer les groupes politiques au sein du PE en des amalgames instables, rendant la lisibilité et l'intelligence du débat politique européen – dans l'enceinte parlementaire même, et *a fortiori* auprès du public – particulièrement obscure pour les non-initiés¹⁹. Au point que le « Règlement intérieur du Parlement européen » a besoin de préciser que pour constituer un groupe politique au sein du PE, « les députés concernés reconnaissent, par définition, qu'ils partagent des affinités politiques » (art. 30). Cette formulation, pour le moins curieuse, fait suite à un épisode peu glorieux qui a vu, suite à l'élection au PE de 1999, la gauche radicale italienne (Emma Bonino) tenter de former un « groupe technique » avec des partis d'extrême droite conduits par le FN français (Jean-Marie Le Pen)... C'est la juridiction européenne²⁰ qui devra préciser que la notion d'affinités politiques a une signification politique...

Ce n'est manifestement pas encore un Parlement mature. D'autant que le Parlement européen, avec aux dernières élections européennes (juin 2009) un taux de participation moyen de 43 %²¹, n'est pas le vecteur

19 Voir Nicolas Levrat, *La Construction européenne est-elle démocratique ?*, Paris, La documentation française, coll. « Réflexe Europe - Débats », 2012.

20 Arrêt du tribunal du 2 octobre 2001 dans les affaires jointes T-222/99 et T-229/99 *Martinez c. PE et Front national c. PE*.

21 Cette moyenne, de laquelle se rapprochent les électors français ou allemands, dissimule en faits des extrêmes entre les pays où le vote est obligatoire (lesquels dépassent légèrement les 90 % de participation comme en Belgique ou au Luxembourg) et les nouveaux États membres où les taux sont très faibles (Pologne à 24 %, Lituanie en dessous de 21 % ou Slovaquie à 19 %). Voir Olivier Costa et Florent Saint Martin, *Le Parlement européen*, Paris, La documentation française, coll. « Réflexe Europe - Institutions & Politiques », 2011.

d'une mobilisation démocratique européenne, comme il tente de le faire croire. Cela s'explique notamment par le décalage – enfin corrigé par le traité de Lisbonne – entre son mode de légitimation par les citoyens, et les compétences effectives – limitées – qu'il est en mesure d'exercer. Ainsi lorsque le Parlement est élu pour la première fois au suffrage direct en 1979, ses membres ne disposent d'aucun pouvoir en matière décisionnelle (si ce n'est sur le budget). Le narratif relatif à une fonction parlementaire s'en trouve difficile à exprimer face aux électeurs, qui en conséquence s'intéressent de moins en moins à cette élection (décroissance continue de 63 % de participation en 1979 à 43 % en 2009).

Ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne que le Conseil européen devient à proprement parler une institution. Bien que dernier venu, il est aujourd'hui la plus visible des institutions (comme le nouveau bouton sur le visage de l'adolescent). Doté d'un président permanent (H. Van Rompuy), composé des chefs d'État et de gouvernement, ainsi que du président de la Commission européenne, ses fonctions ne sont que peu définies. Il « donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales²² », mais n'exerce pas de fonction législative. La crise montre que le Conseil européen prend des décisions dans de nombreux domaines, sans véritablement disposer des compétences formelles nécessaires pour le faire ; ses décisions sont ensuite, soit formellement adoptées selon le processus décisionnel de l'UE – impliquant alors le Conseil et le PE – soit ratifiées par les parlements nationaux, lorsque ce Conseil européen agit manifestement en dehors de tout cadre de compétence de l'Union (comme c'est à l'évidence souvent le cas dans le cadre de la crise de l'euro).

Quels sont ses principes de fonctionnement ? M. Van Rompuy est-il simplement le Président des séances de ce Conseil européen – qui ne sert alors qu'à camoufler le retour de prises de décisions selon la méthode intergouvernementale, ramenant les processus décisionnels européens à un intergouvernementalisme classique fondé sur des rapports de force et desquels surgit alors une direction allemande de l'Europe, comme

22 Art. 15 § 1 TUE.

l'écrit une large part des commentateurs²³ et le pensent les populations du sud de l'Europe – ou est-il le Président de l'UE, comme pourrait le laisser à penser l'art. 15 § 6 TUE, selon lequel « le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune » ? Relevons encore que ce Conseil européen n'a pas de structure institutionnelle – et notamment pas de secrétariat – propre²⁴, ce qui est pour le moins incongru pour celle qui apparaît aux yeux du plus grand nombre comme la plus importante des institutions de l'UE.

Le Conseil (des ministres) est certainement la plus sérieuse victime institutionnelle de l'actuelle crise d'adolescence. Depuis les traités de Rome (1957), le Conseil des ministres, c'est-à-dire la représentation des gouvernements des États membres, est la principale instance décisionnelle au sein des Communautés. Le développement des compétences du Parlement européen – qui partage maintenant pleinement (ou presque) avec le Conseil les compétences législatives et budgétaires – l'institutionnalisation du Conseil européen (qui prend les décisions politiques essentielles, comme le montre le déroulement de la crise de l'euro) ne laisse au Conseil qu'un rôle de mise en forme des décisions politiques des chefs de gouvernement, l'institution d'un Haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune (Lady C. Ashton) qui préside le Conseil des affaires étrangères de l'UE ; tous ces développements marginalisent ce qui fut le principal lieu décisionnel des communautés. De plus, les exigences de transparence²⁵ et de contrôle politique des représentants des gouvernements au sein du

23 Ainsi par exemple dès le 11 jan. 2010 (un mois après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne), le *Time Magazine* fait sa couverture sur « Frau Europa », avec une photographie pleine page d'Angela Merkel.

24 L'art. 235 § 4 TFUE précise : « Le Conseil européen est assisté par le secrétariat général du Conseil. » Cette incongruité s'explique par le fait qu'avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, c'étaient les Services du pays exerçant la Présidence de l'UE – et donc aussi du Conseil européen qui n'avait alors pas le statut d'institution mais était mentionné à l'art. 4 de l'ancien TUE, lequel ne contenait pas de dispositions institutionnelles.

25 L'article 15 § 2 TFUE exige que le Conseil des ministres siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif.

Conseil²⁶, par lequel logiquement apparente plus son fonctionnement à la seconde chambre de l'organe législatif européen qu'à celui d'un organe de représentation des intérêts gouvernementaux qu'il était, rendent sa raison d'être et ses modalités de fonctionnement floues. En effet, une enceinte de négociations diplomatiques ne fonctionne pas de la même manière que la seconde Chambre d'un Parlement européen²⁷.

Enfin, la différenciation des enjeux et des modalités de représentation entre États membres de la zone euro et autres États membres de l'UE – notamment pour ce qui concerne le Conseil ECOFIN réunissant les ministres des finances et des budgets nationaux, dont le rôle aurait dû être central dans la crise économique que traverse actuellement l'UE – conduit à une asymétrie institutionnelle. Ainsi existe un « Eurogroupe » (ECOFIN des États dont la monnaie est l'Euro, mais qui ne peut prendre formellement de décisions selon les traités, bien que dans les faits il soit amené à le faire)²⁸ dont le fonctionnement et les relations avec les autres formations du Conseil sont loin d'être satisfaisants. Les éléments du constat d'une crise aiguë d'adolescence rendent le verdict sans appel.

De même pour la Commission, la plus originale des institutions communautaires, qui elle aussi est en pleine évolution institutionnelle ; ce qui, comme pour les autres, conduit à des mal-être propres à l'adolescence. Si la Commission était à l'origine un organisme collégial (sous le régime du traité de Paris de 1951, c'étaient les membres de la Haute Autorité qui élaient le Président en leur sein), la légitimité distincte du Président de la Commission, élu seul par le Parlement européen, puis chargé de composer avec les gouvernements des États membres la Commission, rompt cette collégialité. Ce n'est qu'ensuite que « le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires

26 L'art. 10 § 2 TUE indique que « les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens ».

27 Sur cet enjeu, voir l'introduction de Mario Telo, dans M. Telo (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Édition de l'Université de Bruxelles, 1995, qui, déjà, mettait en exergue ces enjeux.

28 Voir art. 137 TFUE et Protocole n° 14 au traité de Lisbonne.

étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission est nommée par le Conseil européen²⁹. Ainsi la Commission est nommée en tant que collège par le Conseil européen, alors que le Président de la Commission est élu par le PE. Si la Commission « en tant que collège, est responsable devant le Parlement européen [qui] peut adopter une motion de censure de la Commission [...]»³⁰, et si les décisions au sein de la Commission « sont acquises à la majorité de ses membres³¹ », deux éléments qui plaident en faveur du caractère collégial de la Commission, d'autres dispositions montrent que l'on s'oriente plutôt vers un « gouvernement » sous l'autorité du président de la Commission.

Ainsi, outre la légitimité distincte du Président par rapport au reste de la Commission, il est aussi précisé que le Président « définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission³² », et « qu'un membre de la Commission présente sa démission si le président le lui demande³³ », ce qui relève bien moins de la collégialité que de la logique d'un gouvernement sous l'autorité d'un « premier ministre ». Si l'on ajoute à cette déformation de la collégialité le nombre trop élevé de Commissaires pour permettre un fonctionnement collégial – il s'agit plus avec 28 membres d'une petite assemblée que d'un collège – force est de constater que la Commission actuelle n'est plus celle des Communautés. Sur ce dernier point, l'article 17 § 5 prévoit certes que

²⁹ Art. 17 § 7 al. 3 TUE.

³⁰ Art. 17 § 8 TUE.

³¹ Art. 250 TFUE.

³² Art. 17 § 6 lit a TUE. De manière intéressante, le Règlement intérieur de la Commission prétend reprendre cet article (notamment par une note renvoyant à l'art. 17 TUE cité ici), mais il indique à son article 3 que « le Président définit les orientations *politiques* dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission ». L'ajout (que je souligne) n'est pas anodin ; d'autant que l'article 2 de ce même règlement intérieur précise : « Dans le respect des orientations politiques définies par le président, la Commission fixe ses priorités et les traduit dans le programme de travail [...] ». Le Règlement intérieur de la Commission est publié au JOUE, n° L 55/61 du 5 mars 2010.

³³ Art. 17 § 6, 2° alinéa TFUE.

« [à] partir du 1^{er} novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres [...] correspondant au deux tiers du nombre d'États membres », mais cette disposition ne sera vraisemblablement pas appliquée (voir ci-dessous).

Plus sérieux encore, l'institution d'un « Service européen pour l'action extérieure », chargé d'appuyer dans ses missions le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune³⁴, lequel compte plus de 5 000 agents, autonomise le Haut représentant, lequel ne joue plus guère le rôle de vice-président de la Commission que lui attribuent les traités (il se dit que Lady Ashton participe rarement aux séances du collège des Commissaires...). Faut-il en conclure que la Commission est amputée, scindée, ou bicéphale ? Dans tous les cas de figure, personne ne peut voir le résultat actuel de cette évolution institutionnelle comme une solution durable.

La Cour de justice de l'UE a été une pièce maîtresse de l'organisation institutionnelle de l'intégration communautaire. Aujourd'hui pourtant, ses fonctions et sa légitimité semblent sérieusement questionnées. Plusieurs États membres souhaitent remettre en cause les modalités de saisine et les compétences très larges que les traités accordent à la Cour (durant leurs présidences de l'UE, le Royaume-Uni [2005] et l'Autriche [2006] ont publiquement affirmé leur souhait de remettre en cause les fonctions et pouvoirs de la CJUE). Par ailleurs, en raison de l'élargissement notamment, la Cour est submergée d'affaires, ce qui rend les procédures juridictionnelles lentes et de ce fait peu satisfaisantes pour les justiciables. La création en 1988 d'un Tribunal de première instance (aujourd'hui devenu Tribunal général, car l'on tente de multiplier des juridictions spécialisées pour désengorger les instances juridictionnelles de l'UE) met en cause la cohérence de la jurisprudence de la Cour, cohérence qui constitue un fort élément justificatif de l'autorité des décisions de la Cour, laquelle devrait garantir l'application uniforme du droit de l'UE. Mais accomplir cette mission, tout en respectant « l'identité nationale [des États membres] inhérente à leurs structures

³⁴ Voir art. 27 § 3 TUE et Décision du Conseil 427/2010, JOUE n° L 201/30 du 3 août 2010.

fondamentales politiques et constitutionnelles » (art. 4 § 2 TUE), risque aussi d'affaiblir la légitimité de l'exercice par la Cour de son monopole d'interprétation du droit de l'UE.

De plus, l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme, et donc la soumission des décisions de la CJUE à la Cour européenne des droits de l'homme, inquiète les juges de Luxembourg, qui y voient (à tort) un autre risque pour l'autorité de leurs décisions, lesquelles pourront être soumises à l'examen d'une autre juridiction européenne. Enfin, la doctrine de la primauté (absolue) du droit de l'UE sur les droits nationaux³⁵, si elle était révolutionnaire et appropriée dans le contexte de traités assurant une libéralisation économique de l'Europe (le droit communautaire), ne permet aujourd'hui pas à la Cour de jouer, comme elle le devrait, un rôle régulateur entre les institutions de l'UE et les États membres dans le cadre de la mise en œuvre du principe de subsidiarité dans le système de compétences partagé généralisé que constitue le droit de la nouvelle UE³⁶.

La Banque centrale européenne (BCE) accède, comme le Conseil européen, au stade d'institution de l'Union avec le traité de Lisbonne. Préalablement, elle relevait du cadre institutionnel de l'Union économique et monétaire (UEM), lequel n'était pas inclus dans le cadre institutionnel de la CE³⁷. Peut-être pas sans raison. En effet, les modalités d'exercice des compétences de la BCE varient selon que les

35 La Déclaration n° 17 « sur la primauté » annexée au traité de Lisbonne reprend un extrait d'un des plus célèbres arrêts de la Cour (*Costa c. ENEL*, 1964) pour formuler et justifier ce principe de primauté, qui ne figure pas explicitement dans les traités.

36 Voir sur cette problématique Joseph Weiler, « To be a European Citizen – Eros and civilization », *Journal of European Public Policy* 4, 1997, p. 495-519, lequel, constatant l'incapacité de la CJUE à jouer un rôle efficace d'arbitre dans un système juridique européen fondé sur la subsidiarité, proposait l'institution d'un « Conseil constitutionnel européen », chargé, en marge de la CJUE, de telles missions ! Voir également Nicolas Levrat, « L'intégration européenne à la lumière de la subsidiarité. Ou pourquoi l'Union européenne ne devient pas les États-Unis d'Europe », dans F. Esposito et N. Levrat (dir.), *L'Europe : de l'intégration à la Fédération*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2010, p. 33-69.

37 Selon la systématique du traité instituant la CE, après la renumérotation suite au traité d'Amsterdam, les dispositions institutionnelles figuraient aux articles 189 à 267 du traité, alors que les dispositions relatives à la BCE figuraient aux articles 112 à 115 TCE, donc hors du cadre institutionnel formel de la CE.

États membres ont ou non l'euro pour monnaie (art. 282 TFUE). Ce qui paraît difficilement compatible avec la disposition de l'art. 4 TUE (« l'Union européenne respecte l'égalité des États membres devant les traités ») et moins encore de l'art. 9 TUE (« dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions »), ce qui ne sera manifestement pas le cas pour ce qui est de la BCE, selon que l'on est ressortissant d'un État membre de la zone euro ou pas. Un observateur extérieur est ainsi en droit de se demander si la BCE est bien une institution de l'UE, ou pas de la seule zone euro. Encore un ajustement que la sortie de l'adolescence devra permettre d'effectuer.

Le statut de la Cour des comptes, enfin, est loin de faire l'unanimité. Son maintien au rang d'institution a fait l'objet de discussions dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe, et c'est plus par inertie que par enthousiasme qu'elle doit de figurer encore parmi les institutions de l'UE. Il n'est en fait pas surprenant que dans une crise d'adolescence, une telle institution peine à trouver sa place. En effet, la Cour est une autorité de contrôle, et l'on sait que l'adolescent n'apprécie guère, ni les autorités, ni les contrôles... Et pourtant, cette Cour des comptes n'a pas de pouvoir de sanction. Elle ne fait que présenter dans les rapports qu'elle publie une image du fonctionnement de l'UE ; c'est en quelque sorte un miroir dans lequel se reflètent l'UE et ses institutions. Ce qui est probablement le problème ; qui a connu un adolescent en crise sait que le passage devant le miroir n'est pas un moment facile et que somme toute, se passer du miroir peut pour un temps sembler être une solution.

La crise de l'équilibre institutionnel

Ces différentes excroissances et déformations institutionnelles ont des conséquences sur le cadre institutionnel général de l'UE. Ainsi le déclin relatif du Conseil, lié au rôle croissant du PE et à la généralisation de la codécision (procédure législative ordinaire) a pour conséquence que les petits États au sein de l'UE ne se considèrent plus comme suffisamment en mesure de défendre leurs intérêts au sein du Conseil (la procédure législative ordinaire implique des votes à la majorité qualifiée dans le cadre desquels, en raison de la pondération de voix, leurs votes ne pèsent plus

assez). Ce qui a pour conséquence qu'ils reportent sur « leur Commissaire national » le soin de défendre les intérêts nationaux au sein de la Commission, pourtant censée selon les traités défendre « l'intérêt général européen ». Une des principales raisons du rejet du traité de Lisbonne par les électeurs irlandais, le 12 juin 2008, tenait à leur crainte de « perdre » le Commissaire irlandais suite à l'entrée en vigueur de ce traité. Promesse a donc été faite à l'Irlande, avant qu'elle ne vote une seconde fois en octobre 2009 sur ce même traité de Lisbonne, qu'elle conserverait un Commissaire en tout temps. Ce que d'une part permet le libellé de l'art. 17 § 5 TUE *in fine* – par une décision à l'unanimité au sein du Conseil européen de garder un Commissaire par État membre (mais il n'est pas certain que cela rapproche d'une sortie de crise institutionnelle) – et qui d'autre part constitue une acceptation du principe de la représentation des intérêts nationaux au sein de la Commission. C'est d'ailleurs une hérésie tant au regard de l'histoire de la construction européenne, que du texte clair des traités, et brouille sérieusement la mission de la Commission européenne et la notion même d'équilibre institutionnel, puisque la Commission était l'organe supranational par excellence, chargé par le traité (17 § 1 TUE) de la défense de « l'intérêt général européen » face aux intérêts nationaux représentés au sein du Conseil...

Les exemples pourraient être multipliés, qu'ils résultent d'un défaut de « *design* » institutionnel ou de l'évolution des pratiques des acteurs. Ainsi dans ce dernier registre, on avait vu avec le renforcement des pouvoirs décisionnels du Parlement européen naître un couple supranational entre la Commission et le PE, lequel poussait les États membres (entre 1979 et 1999) vers un approfondissement de l'intégration. Mais la censure de la commission Santer par le PE (1999) conduit à une défiance de la Commission envers le Parlement ; la Commission essaie alors de se repositionner en bras exécutif du Conseil européen (stratégie de Lisbonne et méthode ouverte de coordination développée à partir de 2000). Mais avec l'élection d'un Président permanent du Conseil européen, les têtes de chacune des institutions se verraient bien chacune en Président de l'UE. Sauf qu'il y a encore un pays exerçant pour un semestre la présidence de l'UE, et un Président du Parlement européen (lequel est d'un point de vue de la systématique des traités la

première des institutions). Ainsi la représentation tricéphale de l'UE, le 10 décembre 2012 à Oslo – la présidence chypriote de l'UE avait été écartée – pour la réception du prix Nobel de la Paix, illustre de triste manière ce désordre institutionnel, résultat d'efforts désespérés et désespérants (comme souvent avec les adolescents) pour donner un visage – et pas trois ou quatre – à l'UE.

Ainsi les déséquilibres dus à la croissance rapide et désordonnée n'affectent-ils pas uniquement chacune des institutions, mais également le cadre institutionnel dans son ensemble.

PEUT-ON SORTIR DE CETTE CRISE D'ADOLESCENCE INSTITUTIONNELLE ?

Certainement. Nous n'aurons cependant pas la place de détailler ici les options possibles. Soulignons cependant qu'il existe trois grandes catégories de scénarios possibles. La première, tragique, mais hélas possible en cas de grave crise d'adolescence, est le suicide. Ne souhaitons pas que la fragile construction institutionnelle européenne ne connaisse cette fin qu'appellent de leurs vœux les nationalistes mais qui présagerait de nouvelles heures sombres pour l'Europe. La deuxième, moins dramatique, mais pas davantage souhaitable, est le repli dans le cocon familial, le refus de la croissance, le retour nostalgique vers l'enfance – par retrouver les institutions et principes au fondement des Communautés européennes, aujourd'hui dépassés – et par s'appuyer sur le cadre vieillissant et instable des nationalismes étatiques, par ailleurs incapables d'assurer les fonctions historiques par lesquelles l'État garantissait la paix civile (rappelons que la crise actuelle est aussi une série de profondes crises économiques, sociales et politiques au niveau national, notamment – par, mais pas seulement ici aussi – en Grèce et en Italie). La troisième, et la plus souhaitable des issues, est le passage à l'âge adulte ; mais comme nous l'avons souligné d'entrée de jeu, l'âge adulte de l'Union européenne est indéfini et ne devrait pas pouvoir, tant pour des raisons structurelles qu'historiques et culturelles, ressembler aux géniteurs étatiques de l'Union (donc il n'y a vraisemblablement pas d'État européen à venir).

Soulignons à ce propos qu'une solution à la crise institutionnelle ne saurait se limiter à une redéfinition des contours, rôles et fonctions des institutions de l'UE. Le futur institutionnel de l'UE est certainement à trouver dans une perspective fédéraliste. Mais à cet égard, et contrairement à ce que défendent la majorité des « fédéralistes européens » depuis plusieurs décennies, les solutions fédéralistes ne peuvent se limiter à un renforcement des institutions du niveau fédéral (l'UE). La solution doit aussi inclure une redéfinition des structures institutionnelles et des relations entre les niveaux de gouvernement. Selon les lignes de la gouvernance à multiniveaux³⁸ ? Ou dans la perspective d'une fusion institutionnelle³⁹ ? Aucune piste ne s'impose encore aujourd'hui. Il convient donc de réfléchir aux options et aux modèles possibles ; au-delà de la gouvernance européenne⁴⁰, il devient urgent d'imaginer et d'instaurer un cadre institutionnel stabilisé et équilibré. Alors seulement la sortie de deux décennies de crises institutionnelles larvées sera envisageable. La crise de l'euro sera-t-elle un aiguillon suffisant pour pousser les décideurs à s'extirper de l'inconfortable torpeur de l'adolescence institutionnelle ?

TROISIÈME PARTIE

Crise de sens du projet européen

³⁸ Voir Liesbeth Hooghe et Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, New York, Rowman & Littlefield, 2001.

³⁹ Voir pour cette originale et intéressante perspective Wolfgang Wessels et Dietrich Rometsch, *The European Union and member States. Towards institutional fusion?*, Manchester, Manchester University Press, 1996.

⁴⁰ Le 25 juillet 2001, essayant de relancer la dynamique de l'intégration européenne, la Commission publiait un *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, JOUE n° C 210 du 12 octobre 2001.